

Die "Kanzlerdiktatur" Bismarcks

Heffter, Heinrich

Veröffentlicht in:
Abhandlungen der Braunschweigischen
Wissenschaftlichen Gesellschaft Band 14, 1962,
S.73-90



Friedr. Vieweg & Sohn, Braunschweig

Die „Kanzlerdiktatur“ Bismarcks

Von Heinrich Heffter

(Vortrag, am 15. Dezember 1961 im Schwurgerichtssaal
des Landgerichts Braunschweig gehalten)

Eingegangen am 21. 6. 1962

Übersicht: Die 28jährige Regierung Bismarcks wird verfassungsgeschichtlich im Sinne eines kritischen Realismus betrachtet. Die Reichsverfassung von 1867/1871 ist Bismarcks persönliche Schöpfung, die preußische Hegemonie im Reich ist ihr Hauptelement. Der scharfe Begriff „Kanzlerdiktatur“ ist doch einzuschränken. Das stärkere Führungsrecht des Reichskanzlers, das von Hause aus geringere Führungsrecht des preußischen Ministerpräsidenten — in der Personalunion dieser beiden Ämter ist das institutionelle Element der Kanzlerdiktatur gegeben. Deren eigentliche Grundlage und zugleich wichtigste Schranke ist das monarchische Vertrauen; besonders Bismarcks Verhältnis zu Kaiser Wilhelm I. wird gewürdigt. Die Bismarcksche Reichsverfassung stellt ein innerpolitisches Gleichgewichtssystem dar, in dem auch der Reichstag und sogar die preußische Krone ausgewogen sind.

Summary: The 28 years lasting government of Bismarck is in the constitutional history considered within the meaning of a critical realism. The Reichsverfassung of 1867/1871 is a creation of Bismarck himself, the Prussian supremacy in the Reich is its main element. You must confine the caustic term "Kanzlerdiktatur". The stronger right of leadership of the Reichskanzler, the originally weaker right of leadership of the Prussian Ministerpräsident — the institutional element of the Kanzlerdiktatur is given in the personal union of these both departments. The original base of the Kanzlerdiktatur and at the same time the most important barrier is the monarchical confidence. Specially the relation of Bismarck to Kaiser Wilhelm I is appreciated. The Reichsverfassung of Bismarck presents a system of internal balance in which also the Reichstag and even the Prussian crown are balanced.

Bevor ich mit meinem eigentlichen Thema beginne, möchte ich einige Vorbemerkungen vorausschicken.

Im Titel meines Vortrags ist das Wort „Kanzlerdiktatur“ in Anführungsstriche gesetzt: ich distanziere mich selbst ein wenig von diesem Wort, das wohl zu scharf, zu sehr überspitzt ist. Aber in dem Wunsch nach einer deutlichen Formel, nach einem sinnfälligen Ausdruck ist mir leider kein besseres Wort eingefallen. Ich werde meine eigene Kritik an diesem Begriff „Kanzlerdiktatur“ nachher im sachlichen Zusammenhang meiner Ausführungen vorbringen.

Ein anderer Einleitungspunkt: Wenn ich es unternehme, von *Bismarck* als einem überaus herrschen, einem sozusagen diktatorischen Kanzler zu sprechen, so bin ich mir der naheliegenden Parallele zum Bundeskanzler *Adenauer* durch-

aus bewußt. Aber ich habe diese Parallele nicht gesucht; sie hat sich mir selbst erst nachträglich ergeben. als ich meine Forschungsarbeit zur Geschichte der *Bismarckzeit* bereits einigermaßen durchgeführt hatte, als sich meine Auffassung von *Bismarck* schon verfestigt hatte; ich möchte jetzt, wie es dem Historiker stets am besten steht, ein historisches Thema behandeln und darf meinen Hörern als Zeitgenossen es überlassen, ihre gegenwartspolitischen Folgerungen zu ziehen.

Schließlich bitte ich, der ich meiner akademischen Herkunft nach ein Historiker aus der philosophischen Fakultät bin, um Ihre wohlwollende Erlaubnis, einen kleinen nachbarlichen Disput mit der juristischen Fakultät austragen zu dürfen. Das ist, gerade in diesem Saal, gewiß recht unziemlich. Vielleicht kommt es bei mir aus einer Art von ganz persönlichem Ressentiment gegen die Juristen, denn ich bin nicht nur Sohn und Urenkel, Urgroßneffe und Crurenkel preußischer Juristen, sondern auch der Vater eines angehenden Juristen, der im häuslichen Gespräch gern meine geistige Gleichberechtigung als Historiker in Frage stellt. *Hinc illae lacrimae*. Aber ganz ernsthaft möchte ich mich nur auf das wissenschaftliche Recht zum Widerspruch berufen, zum sachlich begründeten Widerspruch, und ich bitte Sie lediglich, meine Gründe freundlich anzuhören.

Dies Thema ist ein verfassungsgeschichtliches, aber der Geist derjenigen Verfassungsgeschichte, deren großer Meister in Deutschland *Otto Hintze* gewesen ist und zu deren bescheidenen Jüngern ich mich zähle, ist nicht vom öffentlichen Recht her befruchtet, trotz der engen stofflichen Verwandtschaft, sondern von der Soziologie, insbesondere von der Soziologie *Max Webers*. Dieser soziologische Einschlag bedeutet einen scharf kritischen Realismus. Eine solche realistische Kritik richtet sich in der Verfassungsgeschichte sehr gegen eine allzu juristische Auffassung, die sich im wesentlichen an den Wortlaut der Verfassungstexte, an die Grundsätze und Leitgedanken der führenden Staatsrechtslehrer hält; der Realist würde nicht nur darauf verweisen, wie stark neben dem geschriebenen Verfassungsrecht das konstitutionelle Gewohnheitsrecht ist, sondern auch darauf, wie sehr eine Verfassung selbst und vor allem dann ihr tatsächliches Funktionieren bedingt ist durch die Machtkämpfe politischer Führer und politischer Gruppen, durch das Schwergewicht wirtschaftlich-sozialer Interessen. Die Wirkung solcher Macht- und Interessenkämpfe gibt der Verfassungspraxis oft genug eine ganz andere Richtung, als nach den Formeln des Verfassungstextes, nach der konstitutionellen Theorie anzunehmen wäre.

Als in Preußen im Jahre 1862 die liberale Mehrheit des Abgeordnetenhauses den Verfassungskonflikt gegen die monarchische Regierung *Wilhelms I.* in der Streitfrage der Heeresreorganisation aufnahm und diesen Konflikt mit dem Trotz ihres guten Gewissens, ihrer konstitutionellen Überzeugung, aber ohne jede Bereitschaft zu kämpferisch-revolutionärer Konsequenz durchzuhalten glaubte, da hat *Lassalle*, der Führer der jungen sozialdemokratischen Arbeiterbewegung, jener bürgerlich-liberalen Opposition vorgehalten, daß Verfassung doch weit mehr sei als nur die konstitutionellen Rechtsbegriffe, die Verfassungsparagraphen: Zur wirklichen Verfassung eines Staates, einer Nation gehörten vielmehr auch alle politischen und sozialen Kräfte, ganz gleich ob sie in der geschriebenen Verfassung vorgesehen oder berücksichtigt sind oder nicht: also

die Armee, die Bürokratie, die Kirchen, die Parteien, die wirtschaftlichen Interessenvertretungen usw. So hat aber nicht nur *Lassalle* gedacht, der links von der bürgerlich-liberalen Opposition seine Arbeiterbewegung ins Leben rief, sondern im Grunde ebenso *Bismarck*, der konservative Gegner und Verächter der damaligen Liberalen; es war auch insofern kein Zufall, daß beide Männer die Frage ihrer Bundesgenossenschaft gegen den doktrinären Liberalismus mindestens erwogen und gemeinsam erörterten. *Bismarcks* Realismus ist allerdings nicht literarisch formuliert, wie es bei *Lassalle* der Fall war; um so mehr spricht aus der schließlich 28jährigen Praxis des leitenden Staatsmannes einer Großmacht der Realismus eine klare Sprache, oft mit rücksichtsloser Offenheit. Das stärkste Argument für einen verfassungsgeschichtlichen Realismus ist übrigens England, das Mutterland und Musterland des modernen Verfassungsstaats: Gerade hier ist das öffentliche Recht nicht anders als das bürgerliche Recht noch weithin Gewohnheitsrecht geblieben, dessen Rechtskraft auf einer gleichsinnigen Folge von Präzedenzfällen beruht. Es gibt zwar auch Verfassungsgesetze in England, aber sie sind sehr bruchstückhaft: Die jüngsten Verfassungsgesetze bestimmen lediglich, daß das Unterhaus nach allgemeinem und gleichem Wahlrecht gewählt wird, daß das aristokratische Oberhaus dem demokratischen Unterhaus nicht mehr gleichberechtigt ist, sondern im Falle seines Widerspruchs den Gang der Gesetzgebung nur noch verlangsamen kann. Ein zusammenhängendes Grundgesetz, eine geschriebene „constitution“ kennt England aber nicht, und insbesondere das parlamentarische Regierungssystem mit Premierminister, Ministerkabinet, Wechsel von Regierungs- und Oppositionspartei kann sich lediglich auf Präzedenzfälle, nicht auf gesetzliche Verfassungsbestimmungen stützen; das königliche Vetorecht, dessen Nichtanwendung eine zwar negative, aber entscheidende Voraussetzung des parlamentarischen Regierungssystems ist, hat man niemals ausdrücklich abgeschafft, man hat es nur 250 Jahre lang nicht angewendet — doktrinaire Juristen oder sagen wir besser: allzu konsequente Juristen, in England und in Deutschland, haben deshalb noch in der Mitte des 19. Jahrhunderts das königliche Vetorecht und andere bis etwa zum Jahre 1700 lebendigen Einrichtungen als unverändert gültig bewerten wollen, zu Unrecht, weil sie die Kraft und Wirksamkeit des Gewohnheitsrechts verkannten, denn wenn heute die Königin *Elisabeth II.* ihr Veto gegen einen Gesetzesbeschluß des Unterhauses einlegen wollte, so würde das in den Augen auch der konservativen Partei einem Staatsstreich gleichkommen.

England ist zwar der stärkste, aber durchaus nicht der einzige Fall dieser Art. In meinem Vortrag möchte ich diese kritisch-realistische Betrachtungsweise gerade auf das *Bismarcksche* Preußen-Deutschland anwenden, besonders auf die Reichsverfassung, mit der *Bismarck* als mächtiger Reichskanzler so lange das Steuerruder der deutschen, ja zum guten Teil der europäischen Politik gelenkt hat. Allerdings denke ich bei der *Bismarckschen* Reichsverfassung nicht allein und nicht einmal in erster Linie an die Verfassung des jungen Deutschen Reiches aus dem Jahre 1871, als vielmehr an die Verfassung des Norddeutschen Bundes aus dem Jahre 1867, die zwar noch nicht die Namen Kaiser und Reich verwendet, auch erst von einem *Bundeskanzler* statt einem Reichskanzler spricht, aber doch bereits alle wesentlichen verfassungspolitischen Entscheidungen der *Bismarckschen* Reichsgründung gefällt hat.

Was der Reichsgründung von 1867 unmittelbar vorausging, war der preußische Sieg von Königgrätz, ein Sieg mit eben *dem* preußischen Heer, das gegen den Protest des Liberalismus reorganisiert worden war, und damit ergab sich zugleich der innerpolitische Sieg der starken Monarchie im preußischen Verfassungskonflikt, wenn er auch thanks *Bismarcks* äußerer Nachgiebigkeit durch das sogenannte Indemnitätsgesetz in Kompromiß-Form gekleidet wurde — der durchaus stärkere Partner dieses preußischen Verfassungskompromisses war und blieb die Monarchie, für deren Führungsrecht *Bismarck* gekämpft hatte. Ähnlich verteilte er nun auch die Gewichte im Aufbau des Reichs, indem er von dem damals tonangebenden Verfassungsschema westlichen Stils bedenkenlos abwich. Die erste Abweichung wäre das Fehlen von Grundrechtsartikeln. Immerhin hat *Bismarck*, so sehr er überhaupt den rechtsstaatlichen Doktrinarismus der damaligen Liberalen geringschätzte, doch die preußischen Juristen nicht gehindert, den Ausbau des Rechtsstaats in wichtigen Punkten fortzuführen, besonders in Hinsicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Was nun die bundesstaatliche Struktur des Reiches betrifft, so liegt hier die Abweichung im Punkt der preußischen Hegemonie. Die kleindeutschen Liberalen waren meist durchaus keine Preußenfreunde, nur aus realistischer Einsicht waren sie für die preußische Führung; sie wollten dann wenigstens den preußischen Staat möglichst im Reich aufgehen lassen, sie wünschten eine Auflösung Preußens durch Verzicht auf ein eigenes gesamtstaatliches Parlament, also auf einen preußischen Landtag, und durch ausgedehnte provinzielle Autonomie. So dachten die kleindeutschen Liberalen während der Revolution von 1848/49 und auch, mindestens außerhalb Preußens, in den 1860er Jahren. Aber der preußische Staat war jetzt nicht mehr schwach wie 1848/49 unter *Friedrich Wilhelm IV.*, sondern stark und siegreich. Durch die Annexionen von 1866 hatte er sich so vergrößert, daß im Norddeutschen Bund nur noch *ein* selbstbewußter Mittelstaat, das Königreich Sachsen, sonst nur Kleinstaaten neben Preußen standen, daß die bundesstaatliche Struktur im Grunde nur noch als Rahmen für die spätere Aufnahme der süddeutschen Mittelstaaten Sinn hatte. Und auch dann noch waren alle nichtpreußischen Staaten dem Gebietsumfang und der Volkszahl nach in der ständigen Minderheit. Innerhalb des deutschen Großstaats bestand also ein preußischer Großstaat: Der preußische, nicht der bayrische Partikularismus war der stärkste, wie *Bismarck* selbst oft gesagt hat. Er hat das Reich auch Preußen überordnen wollen, aber nicht Preußen im Reich aufgehen lassen wollen: denn die Hauptgrundlage seiner Reichsregierung sollte doch der preußische Staat sein und bleiben. Schon deshalb kam für ihn eine nach dem Muster der einzelstaatlichen Verfassungen voll ausgebildete Bundesregierung wie in den älteren, den klassischen Bundesstaaten, nämlich in den USA und der Schweiz, nicht in Frage. Die preußische Hegemonie als stärkste Klammer des deutschen Bundesstaates wurde am deutlichsten in der militärischen Macht: Die Verfassungsbestimmungen über das Bundes- bzw. Reichskriegswesen sichern zwar den militärischen Oberbefehl des preußischen Königs und die einheitliche Heeresorganisation nach preußischem Muster, aber darüber hinaus wurden mit fast allen Einzelstaaten noch besondere Militärkonventionen abgeschlossen, die auch die Ernennung der Offiziere dem preußischen König abtraten und überhaupt auf die preußische Annexion der einzelstaatlichen Kontingente hinausliefen; nur Sachsen,

Württemberg und besonders Bayern blieben noch selbständiger gestellt, hatten daher auch eigene Kriegsminister. Während die Marine ganz ans Reich überging, hatte das Heer eben seine nationale Einheit doch nur über die preußische Hegemonie; es gab die sogenannte Admiralität als Reichsbehörde, aber kein Reichskriegsministerium, sondern dessen Stelle vertrat praktisch der preußische Kriegsminister. Vom militärischen Bereich abgesehen, traten die Einzelstaaten dem Reich die Außenpolitik ab, die Hauptgebiete der Wirtschaftspolitik, die Gesetzgebung über das bürgerliche Recht usw., aber nicht die Justizverwaltung, ferner zwar die Post, aber nicht die Eisenbahnen; den Einzelstaaten blieben auch noch die ganz innere Verwaltung und die direkten Steuern: Das Reich war finanziell Kostgänger der Einzelstaaten; formell gab es keine Reichsangehörigkeit, sondern eine jeweils preußische bis reichsische Staatsangehörigkeit, und noch in manchen anderen Einzelheiten wurde die alte einzelstaatliche Souveränität möglichst geschont — *Bismarck* wollte sich für die Reichseinheit zunächst mit einem Mindestmaß des Notwendigen begnügen.

In dieser Linie lag es nun auch, daß die Regierungsorgane des Reichs sehr schwach ausgebildet waren. Das preußische Bundespräsidium, der Kaiser, hatte als wesentliche Präsidialrechte die Leitung der Außenpolitik, den militärischen Oberbefehl, die Ernennung des Reichskanzlers und der anderen Reichsbeamten, aber keinen Anteil an der Gesetzgebung (außer der Verkündung der Reichsgesetze). Im übrigen war er reichsrechtlich nur der *primus inter pares*: Die monarchische Macht stand viel weniger dem Kaiser als dem König von Preußen zu — eben wieder die preußische Hegemonie. Und diese wirkte sich, abgesehen von den Militärkonventionen, in föderalistischen Formen aus. Nicht eigentlich der Kaiser, sondern die „verbündeten Regierungen“, bis Schaumburg-Lippe und Reuß jüngere und ältere Linie, waren die Träger der Regierungsgewalt im Reich und übten sie durch das föderalistische Organ des Bundesrats aus. Dies war eine ganz eigentümliche Institution, ganz außerhalb der geläufigen Verfassungskonstruktionen. Der *Bismarcksche* Bundesrat vereinigte Elemente einer monarchischen Gewalt, eines Ministeriums und eines Staatenhauses, eines föderalistischen Oberhauses, in sich. Seiner Herkunft nach war er nicht einmal bundesstaatlich, sondern noch direkt aus dem *Metternichschen* Staatenbund vor 1866 übernommen und nur für die Zwecke des neuen Bundesstaats zurechtgemacht: *Bismarck* kannte ja den alten Frankfurter Bundestag aus langer Erfahrung als preußischer Bundestagsgesandter in den Jahren 1852–59. Die Stimmenverteilung knüpfte unmittelbar daran an. Natürlich war Preußen in der Minderheit, sonst wäre ja der Bundesrat nur eine Farce gewesen; aber die preußischen Stimmen wurden so vermehrt, daß Preußen leicht mit den Kleinstaaten eine Mehrheit gegen die Mittelstaaten gewinnen konnte; im übrigen war es für die wichtigsten Punkte (Militärwesen, Zollwesen, Verfassungsänderung) durch bestimmte spezielle Verfassungsartikel gegen Überstimmung ausdrücklich geschützt. Der Bundesrat war in der Reichsgesetzgebung der dualistische Partner des Reichstags (nicht etwa der Kaiser, der nur durch die preußischen Stimmen im Bundesrat daran beteiligt war). Außerdem war er mit seinen Ausschüssen als Organ der Reichsregierung und Reichsverwaltung eingesetzt, hatte also ministerielle Aufgaben. Ein Reichsministerium war nicht vorhanden; nur der Reichskanzler hatte die Stellung

eines konstitutionellen Reichsministers, und auch dies war von *Bismarck* selbst ursprünglich nicht vorgesehen: darüber nachher noch einiges. Der Bundesrat bedeutete freilich zum guten Teil nur eine föderalistische Kulisse für die preußische Hegemonie, schon weil eben das natürliche Schwergewicht Preußens so groß war.

Diesem Organ der einzelstaatlichen Regierungen stand als Organ der deutschen Nation der Reichstag gegenüber. Das Reichstagswahlrecht war unmittelbar aus der Frankfurter Reichsverfassung von 1849 übernommen: das moderne Gegenstück also zum *Metternichschen* Erbe im Bundesrat. Dies Wahlrecht war demokratischer, als dem bürgerlichen Liberalismus selbst recht war; von *Bismarck* war es aber auch gerade antiliberal gemeint, nämlich auf Grund der Erfahrungen des Verfassungskonflikts und auf Grund seiner bonapartistischen Tendenzen: Er rechnete auf das regierungstreue, konservative Landvolk, das damals, in einem noch vorwiegend agrarischen Deutschland, in erster Linie die breiten Massen ausmachte — übrigens eine sehr verfehltete Spekulation *Bismarcks*. Den Liberalen lag das meiste am parlamentarischen Budgetrecht, dem eigentlichen Streitobjekt des preußischen Verfassungskonflikts. Im Heeresetat hatte *Bismarck* es anfangs ganz ausschließen wollen: das wäre dann der sogenannte eiserne Etat gewesen. Dies war der wichtigste Verhandlungspunkt im Konstituierenden Norddeutschen Reichstag von 1867: Es kam das Kompromiß zustande, daß keine jährliche Bewilligung wie beim übrigen Reichshaushalt stattfand, sondern die augenblickliche Friedenspräsenzstärke zunächst bis zum 31. Dezember 1871 festgelegt wurde — in der Folgezeit ist man wiederum durch Kompromisse auf Septennate gekommen. Den Verfassungsformen nach war es die sichtbarste Abweichung vom damaligen konstitutionellen Modell, daß kein Zweikammersystem geschaffen wurde, daß neben dem Reichstag als Volkskammer kein Oberhaus als Pairskammer (wie das preußische Herrenhaus) oder als Staatenhaus (wie in der Reichsverfassung von 1849) stand. Ein Oberhaus vermißten damals nicht nur viele Liberale, sondern auch viele Konservative, denen der Bundesrat als Schutz der einzelstaatlichen Interessen und überhaupt als Gegengewicht zum demokratischen Reichstag unzureichend erschien. Aber *Bismarck* sah in einem Oberhaus nur eine unnötige Komplikation des Reichsapparats; was er dem Reichstag entgegensetzen wollte, das konnte ihm gerade der Bundesrat am besten geben. Wenn viele seiner Anhänger selbst sowohl im Fehlen eines Oberhauses wie im Fehlen eines Reichsministeriums die beiden auffälligsten Anomalien der Reichsverfassung sahen, so wird gerade unter diesen beiden Gesichtspunkten am deutlichsten, daß der Bundesrat doch das eigentlich charakteristische Element der *Bismarckschen* Verfassungskonstruktion war.

Der Bundesrat ist also *Bismarcks* persönliche Schöpfung, und trotz der Zugeständnisse, die er den Liberalen im Konstituierenden Reichstag von 1867 gemacht hat, kann man das auch von der ganzen Reichsverfassung sagen. Schon früh ist aber auch erkannt und gesagt worden, daß er sich überhaupt die Verfassung sozusagen auf den eigenen Leib zugeschnitten hat. Und das wäre der Kern dessen, was ich die Kanzlerdiktatur *Bismarcks* nenne; nur wenn man sie hinzunimmt, vollendet man ein realistisches Verständnis der Reichsverfassung von 1867/71. Dabei lege ich, wie ich schon anfangs andeutete, auf den Ausdruck „Kanzlerdiktatur“ keinen sonderlichen Wert; ich erhebe

gar nicht den Anspruch, damit einen neuen Begriff zu prägen; es soll nur eine knappe, einprägsame Formel sein, ein praktisches Kurzwort, solange kein besseres vorhanden ist — *Bismarcks* Machtstellung etwa als Führertum zu bezeichnen, wäre mir zu verschwommen, ganz abgesehen davon, daß dann *Bismarck* in einer falschen Nähe zu *Hitler* erscheinen könnte. Bei der Begriffsbildung möchte ich überhaupt einen juristischen Dogmatismus nicht gelten lassen; denn ein Begriff ist nicht ohne weiteres richtig oder unrichtig, sondern am Ende immer nur das, als was er definiert wird. Eher läßt sich fragen, ob er glücklich gewählt ist, ob er das gut zum Ausdruck bringt, was er meint. Insofern empfinde ich selbst durchaus einige Bedenken gegen die „Kanzlerdiktatur“. Denn „Diktatur“, das geht an sich zu weit: Wenn *Bismarck* schon kein *Hitler* ist, so auch kein *Mussolini*. Andererseits wäre aber der bloße Ausdruck „Kanzlersystem“ nicht nur zu blaß, sondern auch zu wenig: Denn die besondere Autorität der Kanzlerschaft, die ich gleich noch kennzeichnen werde, ist ja auch auf *Bismarcks* Nachfolger übergegangen, aber die volle Autorität der „Kanzlerdiktatur“ ist sein höchstpersönliches Eigentum gewesen, hat sich nicht vererbt, sie ist der Ausdruck seines Genies, seiner außerordentlichen Leistung, seiner ungewöhnlichen Herrschergabe.

In der Kanzlerschaft ist also das Ganze der *Bismarckschen* Kanzlerdiktatur noch längst nicht gegeben, aber jedenfalls ist die Kanzlerschaft das staatsrechtlich greifbarste Element. Genauer gesagt: nicht allein die Kanzlerschaft, sondern die Personalunion der Ämter des preußischen Ministerpräsidenten und Außenministers und des deutschen Reichskanzlers. Die Führungsrechte des preußischen Ministerpräsidenten gegenüber seinen Ministerkollegen waren freilich gering; die Kabinettsorder von 1852, die einer der äußerlichen Streitpunkte bei *Bismarcks* Sturz im März 1890 gewesen ist, hat die Präsidialrechte innerhalb des Ministerkollegiums festgelegt: für eine Herrschernatur wie *Bismarck* waren sie sehr unbefriedigend. Dagegen hat er als deutscher Kanzler eine starke Stellung gehabt, die seinem Wunsch entsprechen konnte. Merkwürdig, daß er ursprünglich an *dies* Kanzleramt gar nicht gedacht hat: Er hat zunächst den Bundesrat, also die föderalistische Reichsregierung, allein in Erscheinung treten lassen wollen, hat die preußische Hegemonie so indirekt wie nur möglich ausüben wollen. Nur als Untergebener des preußischen Außenministers sollte der letzte preußische Bundestagsgesandte in Frankfurt, *Savigny*, der Sohn des berühmten Rechtsgelehrten, unter dem Namen eines Bundeskanzlers den Vorsitz im Bundesrat führen: Man sieht wieder eine unmittelbare Anknüpfung an das Erbe *Metternichs*. Aber die Liberalen im konstituierenden Reichstag gaben dem Kanzlerposten die Qualität eines verantwortlichen Ministers, und indem *Bismarck* diese Änderung seines Verfassungsentwurfs akzeptierte, nutzte er sie sofort für seine Machtstellung aus: er ließ die Kandidatur *Savignys* fallen und übernahm das erhöhte Amt selbst. In seiner Hand wurde es nun doch etwas anderes, als die Liberalen gewollt hatten: für *sie* sollte es der erste Ansatz eines konstitutionellen Reichsministeriums, eines kollegialen Reichskabinetts sein, für *ihn* aber wurde die neue Stellung des Kanzlers gerade das Mittel, die Entstehung eines Ministerkollegiums im Reich zu verhindern. Die Art. 15 und 17, die von diesem Kanzleramt handeln, sind übrigens die einzigen Stellen, an denen die „Kanzlerdiktatur“ verfassungsrechtlich überhaupt in Erscheinung tritt. Das ist eine sehr bescheidene Erwähnung, schon weil gar

nicht die Rede von der Personalunion des Kanzleramts mit der Leitung des preußischen Ministeriums ist, und diese Personalunion ist natürlich ganz wesentlich, im Sinne der preußischen Hegemonie: wie der König von Preußen zugleich der deutsche Kaiser war, so mußte auch die ministerielle Leitung hier wie dort in *einer* Hand vereinigt werden. Dabei war die Personalunion des Kanzleramts mit dem Amt des preußischen Außenministers noch wichtiger als die mit dem Amt des preußischen Ministerpräsidenten. Das hat namentlich der einstige Reichsarchivar *Hans Goldschmidt* („Das Reich und Preußen im Kampf um die Führung“, 1931) mit Recht betont. Denn der Außenminister hatte ressortmäßig die Befugnis, die preußischen Stimmen im Bundesrat zu instruieren, im Bundesrat, dessen Vorsitz ja dem Kanzler zustand; ohne die Verfügung über die preußischen Stimmen aber hätte der Kanzler sozusagen in der Luft geschwebt. Es ist auch dreimal, wenn auch nur für kurze Zeit, dahin gekommen, daß Kanzlerschaft und preußische Ministerpräsidentschaft nicht zusammenfielen: 1873 (*Roon* als preußischer Ministerpräsident neben dem Kanzler *Bismarck*), 1892–94 (*Graf Botho Eulenburg* als preußischer Ministerpräsident neben dem Kanzler *Caprivi*) und im Herbst 1918 (*Prinz Max von Baden* nur Reichskanzler); aber preußischer *Außenminister* ist der Kanzler stets gewesen. Dies ist allerdings eine verfassungsgeschichtliche Finesse, sozusagen für gelehrte Feinschmecker. Schließlich haben ja die Fälle von 1873 und 1892–94 nur bewiesen, daß praktisch auch das Nebeneinander des Kanzlers und eines selbständigen preußischen Regierungschefs nicht möglich war, gerade wenn das Reich so ganz auf die preußische Hegemonie gegründet war. Als Kanzler war *Bismarck* also der einzige Reichsminister, und die Chefs der Reichsämtner, der Fachministerien im Reich, waren in aller Form seine Untergebenen, nicht seine Ministerkollegen. Die Zahl der Reichsämtner war zunächst viel geringer als später: das sogenannte Reichskanzleramt unter *Rudolf Delbrück* als Präsidenten, das vor allem die ganze Wirtschaftspolitik steuerte, das Auswärtige Amt unter einem Staatssekretär (es war das bisherige preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, das kurzerhand in toto zur Reichsbehörde wurde), ferner die sog. Admiralität unter einem „Chef“, das spätere Reichsmarineamt; 1875 ist noch der Generalpostmeister, der spätere Staatssekretär des Reichspostamts, hinzugekommen. Die Amtsbezeichnung „Staatssekretär“ war also anfangs nur vereinzelt, erst nachher ist sie allgemein für die Chefs der Reichsämtner geworden. In jener älteren Zeit war sie übrigens noch eine Bezeichnung von Ministerrang: die ältesten Staatssekretäre, nämlich seit dem 16. Jahrhundert, sind ja überhaupt eine besondere Gruppe von Ministern; im konservativen England führen noch heute der Außenminister, der Kriegsminister und einige andere Minister den amtlichen Namen *secretary of state*, ebenso in den USA der Außenminister. Der heutige Staatssekretär in deutschen Ministerialbehörden, der zweithöchste Beamte nach dem Minister, ist der frühere Unterstaatssekretär: ein Fall der in der bürokratischen Hierarchie so häufigen Titelinflation — die unmittelbaren Erben der *Bismarckschen* Staatssekretäre sind doch die Reichsminister der Weimarer Republik, die heutigen Bundesminister in Bonn. Die den Chefs der Fachministerien übergeordnete Autorität des Kanzlers hat *Bismarck* auch für das preußische Staatsministerium erstrebt. Daß er in Preußen von kollegialen Mehrheitsbeschlüssen abhing, hat er immer wieder als

Übelstand beklagt, auch in der vollen parlamentarischen Öffentlichkeit; noch rücksichtsloser äußerte er sich im engeren Kreise etwa so: wenn er einen Löffel Suppe essen wolle, müsse er erst sieben Esel um Erlaubnis fragen — mit diesen Eseln meinte er also seine preußischen Ministerkollegen, Exzellenzen und größtenteils adlige, aber stets würdige Herren. Als Vorbild hat er die Stellung bezeichnet, die schon einmal ein preußischer Staatsmann, *Hardenberg*, unter dem Namen eines „Staatskanzlers“ zwölf Jahre lang über den anderen Ministern eingenommen hatte, oder die Führungsrechte eines englischen Premierministers, der ja auch mehr als primus inter pares ist, der vor allem von sich aus die anderen Minister beruft, auch wenn er sonst sich kollegial mit ihnen berät. Eine rechtliche Änderung der bisherigen Ordnung des preußischen Ministeriums hat *Bismarck* nicht erreicht, nur allmählich, auf kaltem Wege, hat er ein praktisch gleichwertiges Ergebnis erzielt, durch eine ganze Reihe von Machtkämpfen gegen allzu selbständige Ministerkollegen. Als *Bismarck* im Herbst 1862 an die Spitze des preußischen Ministeriums trat, fand er fast alle Ressortminister bereits vor, und einige von ihnen sind dann noch lange Zeit neben ihm in ihrem Amt geblieben, als gleichsam dienstältere Kollegen und überdies für ihre eigene Person Vertrauensmänner des Königs, um so selbstbewußter gegenüber *Bismarck* und um so mehr von ihm beargwöhnt: so *Roon*, der Kriegsminister, so *Graf Fritz Eulenburg*, der Minister des Innern, so *Heinrich von Mühler*, der Kultusminister. *Roon* war seit Jahren enger konservativer Parteifreund und zugleich persönlicher Hausfreund *Bismarcks*, hochverdient als sein Wegbereiter: er hat das meiste dazu getan, dem widerstrebenden König die Kandidatur *Bismarcks* als Regierungschef einzureden. Aber sogar das Verhältnis dieser beiden Männer hat schließlich, nachdem *Roon* im Jahre 1873 auf *Bismarcks* Wunsch ihn für ein Dreivierteljahr noch als preußischer Ministerpräsident abgelöst hatte, dank *Bismarcks* eifersüchtigem und unverträglichem Argwohn mit einem gewissen Mißklang geendet. Gegen *Mühler* hat *Bismarck* alle Hebel angesetzt, um ihn, der als orthodoxer Kirchenmann die sich anbahnende Politik des Kulturkampfes nicht mitmachen wollte, 1872 zu stürzen und durch den Liberalen *Falk* zu ersetzen. Eben damals zog er auch gegen *Eulenburg* zu Felde, freilich erfolglos, denn *Eulenburg*, der wie *Bismarck* selbst aus der diplomatischen Laufbahn kam, war auch ein Meister in der Taktik des teils höfischen, teils parteipolitisch-parlamentarischen Machtkampfs. Erst als er in die schwere Krankheit verfiel, die ihn schließlich dem Irrsinn preisgab, konnte *Bismarck* ihn im Winter 1877/78 entfernen; ihm folgte als Innenminister sein Neffe, *Graf Botho Eulenburg*, ebenso konservativ und noch tüchtiger.

Dieser letzte Ministerwechsel war damals und in der nächsten Zeit, in den Jahren 1878—81, nur einer von vielen Fällen, die insgesamt eine Periode des schonungslosen Ministerverbrauchs, des Ministerverschleißes durch *Bismarck* bedeuten. Es war die Zeit, als er seine Energie neuen und schwierigen innerpolitischen Aufgaben zuwandte, den Reichsfinanzen und den Schutzzöllen, der Spaltung und Schwächung der großen nationalliberalen Partei, dem Sozialistengesetz und den Anfängen der großen Sozialversicherungsgesetzgebung; es war zugleich die Zeit, als seine Gesundheit ihren Tiefpunkt erreichte, bevor dann Schweninger ihm durch eine Diätkur neue Kräfte vermittelte; es war übrigens auch die Zeit, in der *Bismarck*, sehr abweichend von dem Bilde, das wir Nach-

fahren von ihm festgehalten haben, einen weißen Vollbart trug. Damals waren seine Nerven so sehr zerrüttet, daß er sich selber und allen seinen Mitarbeitern ständig zur Last fiel. Einer seiner besten Mitarbeiter war kürzlich erst *Christoph von Tiedemann* geworden, als Chef der Reichskanzlei, sozusagen sein politischer Adjutant — vergleichbar dem heutigen Staatssekretär *Globke* in Bonn. *Tiedemann* erzählt sehr anschaulich, wie er als Mann in den sog. besten Jahren, voller Tatkraft und Arbeitskraft, zu *Bismarck* kam und wie er in wenigen Jahren im Dienste des großen Mannes zum Wrack wurde, schließlich gerettet nur dadurch, daß er seinen Weggang verlangte und gegen den ungnädigen Zorn des Meisters erzwang. Obwohl anfangs erst im Rang eines Oberregierungsrats, wurde *Tiedemann* faktisch zum Ministermacher: amüsant erzählt er, wie er im Frühjahr 1878 den Posten des preußischen Finanzministers unter den Ministrablen der Berliner Prominenz auszubieten hatte wie saures Bier und wie er sogar das Glück hatte, diesen Posten dem damaligen Oberbürgermeister von Berlin, dem Nationalliberalen *Arthur Hobrecht* anzudrehen, wenigstens für ein Jahr. Ein wenig später, im Jahre 1880, fuhr *Bismarck*, als sich im Bundesrat der politisch ganz belanglose Schatten eines Widerstandes gegen seine oberste Politik zeigte, das schwere Geschütz eines Entlassungsgesuchs auf und setzte eine Änderung der Geschäftsordnung des Bundesrats durch, was im Grunde bei der Fügsamkeit dieser Körperschaft überflüssig war: wieder einmal hatte *Bismarck*, wie man ihn damals gern nachsagte, mit Kanonen auf Spatzen geschossen. Und kurz danach brüskierte er den bayrischen Bundesratsgesandten *Rudhart*, der eigentlich nur durch bürokratische Schwerfälligkeit dem Kanzler in die Quere gekommen war, auf einer politischen Gesellschaft, die er im eigenen Hause gab, also den Gast, aufs Schroffste; das unglückliche Opfer der Ungande *Bismarcks* mußte sofort aus Berlin verschwinden, und sein Amtsnachfolger *Graf Lerchenfeld* hat uns erzählt, wie er nun als erstes den Kanzler privat, in Varzin oder Friedrichsruh, aufsuchte, um zu erfahren wie er sich denn verhalten solle, um nicht gleichfalls in Ungnade zu fallen: die Antwort *Bismarcks* war, keinesfalls auch nur die geringste Opposition in reichspolitischen Fragen, aber wenn es sich um die Biersteuer oder andere bayrische Reservatrechte handle, werde ihm kein Widerspruch übelgenommen.

Der Höhepunkt und Wendepunkt dieser permanenten Ministerkrise im *Bismarckschen* Berlin war, im Februar 1881, der Fall *Eulenburg* oder, nach einem als ahnungsloses Werkzeug *Bismarcks* beteiligten Ministerialrat, der Fall *Rommel*: dieser Name hat ja erst für die Zeitgenossen des Dritten Reichs einen anderen Klang gewonnen, durch den Feldmarschall, den Afrika- und Widerstandskämpfer *Erwin Rommel*. Den sachlichen Anstoß gab hier das sog. Zuständigkeitsgesetz, das neben dem sog. Landesverwaltungsgesetz einen organisatorischen und gesetzgeberischen Abschluß der ganzen preußischen Verwaltungsreform seit der Kreisordnung von 1872 zu geben hatte. Einige geringfügige Punkte waren bis zuletzt umstritten; *Bismarck* selbst war wie immer für eine möglichst starke staatliche und bürokratische Autorität gegenüber der kommunalen Selbstverwaltung, aber auch *Botho Eulenburg*, der als Ressortminister in jenen Streitfragen eigene Ansichten vertrat, hielt doch im wesentlichen seinerseits eine recht konservative Linie ein. Doch *Bismarck* mißtraute ihm überhaupt wegen seiner Selbständigkeit, die sich im eifersüchtigen Geist des Kanzlers als Intrige gegen seine, *Bismarcks*, Machtstellung

widerspiegelte. Es schlug dem Faß den Boden aus, daß *Bismarck* in einer kollegialen Sitzung des preußischen Staatsministeriums überstimmt wurde, und zwar besonders von *Eulenburg* und dem Vizekanzler *Graf Stolberg*. Die Antwort *Bismarcks* war ein rascher, harter Schlag aus dem Hinterhalt. Als nämlich das Zuständigkeitsgesetz im Herrenhaus verhandelt wurde und die große Mehrheit dieses konservativ-aristokratischen Hauses dem Standpunkt des Ministers *Eulenburg* beitrug, richtete erst der hochkonservative Heißsporn *Kleist-Retzow*, ein alter persönlicher Freund *Bismarcks*, einen heftigen Angriff gegen ihn, gewiß im Einverständnis mit dem Kanzler, und dann verlas ein Geheimrat *Rommel* als Kommissar *Bismarcks* eine Erklärung, in der *Bismarck* seinen Widerspruch gegen die abweichende Auffassung *Eulenburgs* aufs schärfste verfocht. Mit Recht fühlte sich *Eulenburg* in aller politischer Öffentlichkeit bloßgestellt und reichte sofort sein Abschiedsgesuch ein; wie die damaligen Berliner sagten, war er eben „gerommelt“ worden. *Bismarck* stellte sich nachher ganz unschuldig, aber jeder politische Kopf wußte Bescheid. Der freikonservative Landwirtschaftsminister *Lucius* schrieb in sein Tagebuch: „Es ist ein Memento mori für jeden Minister. Das kann jedem über Nacht passieren“; *Graf Otto Stolberg*, der Vizekanzler, zog sich bald danach ebenfalls aus seinem Amt, aus der Schußlinie *Bismarcks* zurück.

Seit der Affäre *Rommel-Eulenburg* war es endgültig klar, daß auch ein preußischer Minister völlig von der Gunst *Bismarcks* als seines wahren Vorgesetzten abhing; damit hatte *Bismarck* in diesem, formell doch sehr kollegialen Bereich gleichfalls eine praktisch kanzlermäßige Autorität gewonnen. In seinem letzten Jahrzehnt, in den 1880er Jahren, sind *Boetticher*, der neue Vizekanzler, und *Puttkamer*, der neue Innenminister, recht geschmeidige Gehilfen des Meisters gewesen; der neue Finanzminister *Adolf von Scholz*, der Vater des Schriftstellers *Wilhelm von Scholz*, hat dem diktatorischen Willen *Bismarcks* seine bessere Einsicht von der Notwendigkeit einer gründlichen preußischen Steuerreform geopfert, und erst nach dem Sturz des Kanzlers hat dann *Miquel* eine solche Reform durchführen können. Genug von solchen ministeriellen Details.

Die Grundlage der ministeriellen Führungsrechte des Kanzlers war und blieb aber doch das Vertrauen des Monarchen, des Königs und Kaisers. Es war die Grundlage, und zugleich war es die *Schranke* jeder eigentlichen Kanzlerdiktatur. *Bismarck* hatte also nur eine abgeleitete Autorität, denn die Ernennung des preußischen Ministerpräsidenten wie des Kanzlers war ja das Recht des Monarchen, und *Bismarck* hat in seinem erfolgreichen Kampf gegen parlamentarisches Machtstreben selber das meiste dazu getan, daß dem Monarchen auch tatsächlich die freie Ausübung jenes Rechts verblieb. Hierin liegt das persönlichste Moment der *Bismarckschen* Kanzlerdiktatur, daß sie auf dem Vertrauen des Monarchen beruhte. Dieser persönliche Charakter seiner Machtstellung muß um so mehr betont werden, als die Tradition der Hohenzollern gegen eine ausgesprochen ministerielle Staatsführung ging: da wirkte immer noch das Selbstherrschertum *Friedrich Wilhelms I.* und *Friedrichs des Großen* nach, die ihre eigenen Premierminister gewesen waren, die ihre mit den Ministertitel bekleideten hohen Beamten doch im Grunde nur als Handlanger betrachteten; *Hardenbergs* Staatskanzlerschaft war eine große Ausnahme geblieben. In anderen Monarchien aber hatte es häufiger

solche mächtigen Premierminister gegeben: zumal in Frankreich die Kardinäle *Richelieu* und *Mazarin*, dann wieder der Kardinal *Fleury*, in Kursachsen etwa der *Graf Brühl*. Es ist ja so, daß eine starke Monarchie einen ungewöhnlich fähigen Herrscher erfordert; wenn nun die legitime Erbfolge unbedeutende Männer auf den Thron beruft, so kann ein Premierminister am leichtesten den Mangel der monarchischen Herrschergaben ausgleichen. Die europäischen Monarchien der Neuzeit waren durchweg so sehr in ihrem dynastischen Bestand gefestigt, daß sie von einem solchen Premierminister die Gefahr eines Hausmeiertums, also den allmählichen Verlust der monarchischen Autorität, nicht zu befürchten hatten. Darin liegt auch für *Bismarcks* Kanzlerdiktatur die entscheidende Grenze gegenüber einer Diktatur aus eigenem Recht wie im Falle *Napoleons I. und III.*, deren Kaisertum ja im Grunde nur eine monarchisch verbrämte Militärdiktatur war. Und wenn man in *Bismarcks* politischem Stil die Anwendung napoleonischer Rezepte, also bonapartistische Züge feststellen kann — und *Napoleon III.* war nicht nur sein Zeitgenosse, sondern wurde auch von ihm sehr beachtet und geachtet —, so darf dabei natürlich nie gemeint sein, daß seine Kanzlerdiktatur das legitime Herrscherrecht der Hohenzollern hätte verdrängen wollen oder können. Immerhin wird man sagen dürfen, daß *Bismarck* ein preußisch-deutscher *Richelieu* war, und in der Tat hat er ebenso wie *Richelieu* die Fülle der ministeriellen Macht, die den Träger der Krone beinahe überschattete, doch der damaligen Staatsräson untergeordnet, die sich gerade auf die Stärke der legitimen *Monarchie* bezog. Und wenn er auch seine persönliche Macht immer mehr mit dem Staatsinteresse identifizierte, so blieb in ihm das Bewußtsein einer überpersönlichen, einer dienenden Verantwortung stets lebendig; das unterscheidet ihn tief von dem fessellosen Machtegoismus eines *Napoleon* oder gar eines *Hüller*.

Der Monarch, dessen Vertrauen die *Bismarcksche* Kanzlerdiktatur getragen hat, war *Wilhelm I.* Von Hause aus hatte er aber mit starkem Mißtrauen auf *Bismarck* gesehen, hatte ihn nur als letzten möglichen Helfer im Verfassungskonflikt von 1862, als er schon abdanken wollte, zum Ministerpräsidenten berufen. Wenn schon 1865 der englische Staatsmann *Lord Clarendon* die Wendung „König Bismarck I.“ gebraucht hat, wie der bekannte Historiker *Erich Eyck* erzählt, so hat das nur rhetorische Bedeutung: Damals war es immer noch lediglich die Schroffheit des inneren Konflikts, die *Bismarck* für *Wilhelm I.* unentbehrlich machte, und der genialen Außenpolitik *Bismarcks*, die erst den Sieg im Verfassungskonflikt herbeiführte, hat der König innerlich sehr widerstrebt. Erst seit dem außerordentlichen Erfolg des Krieges von 1866 saß *Bismarck* fest im Sattel des königlichen Vertrauens. Aber eine Reihe ernster Krisen im Verhältnis des Monarchen zu seinem leitenden Minister hat es immer noch gegeben, bis zum Herbst 1879 (Streit um das deutsch-österreichische Bündnis); dann war es auch die zunehmende Altersschwäche, die den Kaiser nachgiebig machte. Die Züge persönlicher Freundschaft, wie sie etwa das Verhältnis des Monarchen zu seinem Kriegsminister *Roon* trug, hat sein Verhältnis zu *Bismarck* eigentlich nie gehabt: Das Dämonische in *Bismarck* blieb der schlichten Natur *Wilhelms I.* im Grunde immer unheimlich. Aber das wurde überdeckt durch die großen menschlichen Tugenden des Kaisers, durch seine Dankbarkeit und seine persönliche Bescheidenheit: So sehr er das Bewußtsein der auserwählten Stellung des legitimen Monarchen

festhielt, so erkannte er doch klar, daß er die gewaltigen Erfolge seiner Regierung nicht sich selbst, sondern in erster Linie dem genialen Minister verdankte.

Dieser Erkenntnis zu folgen, wurde ihm durch *Bismarck* nicht leicht gemacht, denn *Bismarck* vertrat, je länger je weniger, auch von seiten des Kaisers keinen Widerspruch, und wenn auch *Bismarck* sonst die höfischen Formen der Ehrerbietung streng einhielt, so scheute doch seine gewohnte Offenherzigkeit im Gespräch mit anderen sich gar nicht, dem Unwillen über den Kaiser Luft zu machen. Fürst *Philipp Eulenburg*¹⁾ erzählt folgenden Ausspruch *Bismarcks*, der gegenüber einem bayerischen Diplomaten gefallen sei: „Wenn man zum Ochsen sagt ‚hotte‘, so geht er rechts, und wenn man zu ihm ‚hüh‘ sagt, so geht er links, aber der alte Mann versteht weder hotte noch hüh.“ Der „alte Mann“, das war der Kaiser. Man mag den Fürsten *Eulenburg* nicht für einen zuverlässigen Zeugen halten, aber dann bliebe eine andere Episode, die *Arnold Oskar Meyer*, unter den *Bismarck*-Biographen einer der konservativ oder nationalliberal gestimmten Verehrer des Kanzlers (im Unterschied zu *Erich Eyck*) widergibt, also zweifellos für glaubwürdig hält²⁾: „Als er einmal mit einem Vorschlag auf unerwarteten Widerstand gestoßen war und nach beendetem Vortrage das Vorzimmer durchschritt, da entfuhr ihm ein respektloses Wort über seinen alten Herrn, der ihm sein ganzes Konzept verderben wolle. Beim nächsten Vortrag merkte er sofort an der nicht unfreundlichen, aber etwas kühlen Haltung des Kaisers, daß dieser von der Sache erfahren haben müsse. In aller Ruhe nahm *Wilhelm* den Vortrag entgegen; dann fragte er nur: ‚Haben Sie mir sonst gar nichts zu sagen?‘ Sogleich gestand *Bismarck*, daß ihm in der Aufwallung eine ungebührliche Äußerung entfahren war, und bat um Verzeihung. *Wilhelm* fragte weiter: ‚Wissen Sie auch, was ich dem gesagt habe, der mir die Sache erzählt hat?‘ Der Kanzler schwieg, und der Kaiser fuhr fort: ‚Ich habe ihm gesagt: nun, man muß einem großen Manne auch seine kleinen Schwächen zugute halten.‘ *Bismarck* selber hat den Vorfall dem von ihm hochgeschätzten Augsburgsburger Bürgermeister *von Fischer* erzählt und dazu bemerkt: Noch niemals, weder als Schuljunge, noch als Mann, sei er sich selber so klein vorgekommen wie in dem Augenblick, als sein kaiserlicher Herr ihn einen großen Mann genannt habe.“ Diese kleine Geschichte zeigt zugleich sehr schön, wie über alle Reibungen hinweg das Verhältnis zwischen Kaiser und Kanzler einen wirklich noblen Grundzug hat. Und nach dem Tode *Wilhelms I.* hat *Bismarck* ihm in seinem Buch „Erinnerung und Gedanke“ das großartigste Denkmal gesetzt, vor allem mit den Worten: „Er war ein Gentleman ins Königliche übersetzt, ein Edelmann im besten Sinne des Wortes ... Er hielt auf Treue und Ehre nicht nur Fürsten, sondern auch seinen Dienern bis zum Kammerdiener gegenüber.“

Aber niemals hat sich *Bismarck* im Vertrauen des Kaisers so sicher gefühlt, daß er nicht die höfischen Gegnerschaften, die den Monarchen von ihm abziehen suchten, sehr ernst nahm und jederzeit als große Gefahr für seine Kanzlerschaft bekämpfte. Von liberaler Farbe waren diese Gegnerschaften, soweit sie sich um die Kaiserin *Augusta* und um das Kronprinzenpaar grup-

¹ Aus 50 Jahren (1925), S. 67

² *Bismarck. Der Mensch und der Staatsmann* (1949), S. 488 f. und 754.

pierten; aber auch streng konservative Einflüsse reichten unmittelbar an den Kaiser heran. Sehr bemerkenswert, daß das einzige Kapitel von „Erinnerung und Gedanke“, das sich in gewisser Hinsicht mit dem Thema dieses Vortrags befaßt, die Überschrift „Intrigen“ trägt; es berichtet namentlich von dem *Bismarckschen* Entlassungsgesuch von 1877, das der alte Kaiser mit dem berühmten Vermerk „Niemals“ beantwortete. Jedenfalls war es echter Machtinstinkt, daß *Bismarck* diese Dinge so ernst nahm. Die Abhängigkeit vom Vertrauen des Monarchen war in der Tat die Achillesferse seiner Kanzlerdiktatur. Die allgemein, auch von *Bismarck* selbst nie erwartete Langlebigkeit *Wilhelms I.* ersparte dem Kanzler fast alle Schwierigkeiten des Auskommens mit der nächsten Generation, mit Kaiser *Friedrich III.* Der dritten Generation glaubte er dann sicher zu sein: *Wilhelm II.* hatte als junger Prinz sich ganz als Bismarckianer gezeigt, und ihm gegenüber ließ die diplomatische Wachheit des Kanzlers gefährlich nach; als es zum offenen Machtkonflikt kam, konnte der junge Kaiser den großen Mann ungehindert stürzen. *Waldersee*, der Chef des Großen Generalstabs, der letzte in der Reihe der höfischen Gegner *Bismarcks*, hatte *Wilhelm II.* zugeflüstert: *Friedrich der Große* wäre niemals der Große geworden, wenn er einen Minister von der Bedeutung *Bismarcks* vorgefunden hätte. Noch weiter ging die Behauptung, daß eine „Dynastie *Bismarck*“ im Werden sei. Ein eigentliches Hausmeiertum konnte damit natürlich nicht ernstlich gemeint sein; immerhin hat *Bismarck* wohl in der Tat die Hoffnung gehabt, die das extremste Moment seiner Kanzlerdiktatur wäre, nämlich dem ältesten Sohn *Herbert*, der in den 1880er Jahren, zuletzt als Staatssekretär des Auswärtigen Amts, bereits sein vertrautester Mitarbeiter war, nicht nur die fürstliche Würde und das Fideikommiß *Friedrichsruh*, sondern auch die Summe seiner politischen Macht zu vererben.

Wenn man das Kanzleramt in Verbindung mit dem Amt des preußischen Regierungschefs betrachtet, so hat man das institutionelle Element der *Bismarckschen* Kanzlerdiktatur erfaßt, mit dem Vertrauensverhältnis zum Monarchen dann das persönliche; nun kommt noch ein sozusagen diplomatisches Element hinzu, nämlich das innerpolitische Gleichgewichtssystem, das man in der *Bismarckschen* Reichsverfassung erkennen kann, und dies System der Balancen hat *Bismarck* selbst, den Träger der Kanzlerdiktatur, zum Mittelpunkt — erst wenn man so das Funktionieren der politischen Zusammenhänge betrachtet, wird ganz klar, wie sehr sich *Bismarck* die Reichsverfassung auf den Leib zugeschnitten hatte. Das innerpolitische Gleichgewichtssystem offenbart die gleiche diplomatische Meisterschaft wie das kunstvolle außenpolitische Bündnissystem, das Deutschland in den Mittelpunkt aller Kombinationen der europäischen Politik stellte, um jede für Deutschland gefährliche Gruppierung zu verhindern.

Betrachten wir daraufhin noch einmal, aber kurz, den Bundesrat, die eigentlich *Bismarcksche* Institution der Reichsverfassung. Es war ja eine betont föderalistische Institution. Aber das bedeutete für *Bismarck* nun keineswegs, daß er die preußische Hegemonie durch ein wirkliches Mitregierungsrecht der Mittelstaaten — von den Kleinstaaten kann man wohl von vornherein absehen — einschränken wollte; er wollte nur die preußische Hegemonie föderalistisch tarnen. Was er den Mittelstaaten tatsächlich gewährte, war die Respektierung ihrer inneren Autonomie, insbesondere der sog. Reservatrechte,

die die Reichsverfassung von 1871 vor allem Bayern, in zweiter Linie Württemberg zugestanden hatte; *Bismarck* hat es nicht einmal für nötig gehalten, im Sinne der liberalen Wünsche von Reichs wegen Mecklenburg zu einer noch so bescheidenen Reform der wirklich unzeitgemäßen altständisch-feudalen Landesverfassung zu bewegen. Die Mittelstaaten durften also partikularistisch sein im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Autonomie, aber ein echter Föderalismus hätte ihnen doch auch einen Anteil an der Reichsregierung gegeben, und hier sollten sie im Grunde doch nur die Gefolgschaft der preußischen Hegemonie stellen. In der Außenpolitik, der eigensten Domäne *Bismarcks*, ließ er ihnen zwar als Spielzeug das Recht eigener Gesandtschaften im Ausland, aber wenn er im Verfassungstext von 1871 (Art. 8) einen besonderen Bundesratsausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten zugestanden hatte, in dem die mittelstaatlichen Vertreter geradezu die Mehrheit bilden und Bayern den Vorsitz haben sollte, so hat er in der Praxis dies mit der preußischen Hegemonie kaum vereinbarte Zugeständnis ganz unwirksam gemacht. Die bayrische Regierung hat 1873/74, um sich gegenüber der Kritik der preußenfeindlichen Mehrheit des eigenen Landtags besser behaupten zu können, vergeblich um eine nur formelle Berufung jenes Bundesratsausschusses gebeten; *Bismarck* ließ sich auf nichts ein. Erst 1879 hat er den Ausschuß ein einziges Mal tagen lassen, um ihn als Waffe gegen den Kaiser, als dieser sich dem deutsch-österreichischen Bündnis hartnäckig widersetzte, zu verwenden. Die bayrischen Bundesratsbevollmächtigten zogen sich den Zorn *Bismarcks* zu, wenn sie auch nur den Verdacht erregten, in reichspolitischen Fragen ihm entgegenzuwirken; aber die Verteidigung der bayrischen Sonderrechte gestand er ihnen durchaus zu. Damit haben sich die Mittelstaaten rasch abgefunden: Auch Bayern kam es schließlich nur auf einen ungestörten Partikularismus an. Der Bundesrat hat sich also praktisch zu einem sehr gefügigen Instrument der Bismarckschen Reichspolitik entwickelt.

Um so besser konnte er als Gegengewicht zum Reichstag dienen. Er war in *Bismarcks* Augen gerade durch seine äußerlich so föderalistische Struktur dazu bestimmt, ein starkes Hemmnis für alle parlamentarischen Machtgelüste, für alle Tendenzen zu einem parlamentarischen Regierungssystem zu sein. Denn wie sollte man ein Regierungsorgan parlamentarisieren, das nicht aus konstitutionellen Ministern, sondern aus lauter einzelstaatlichen Gesandten und Beamten zusammengesetzt war? Überdies wurde durch den Verfassungsartikel 7 die gleichzeitige Zugehörigkeit zum Bundesrat und Reichstag noch ausdrücklich untersagt — eine sog. Inkompatibilität. Aber man darf nicht verkennen, daß auch der Reichstag, in diesen Schranken, für *Bismarck* nützlich war und keineswegs nur ein notwendiges Übel bedeutete. *Bismarck* war kein Absolutist; er hat als Machtinstrument auch das Parlament sehr geschätzt, er hat sich als streitbarer Fechter gern auf dem parlamentarischen Kampffeld bewegt. Nur weil die Opposition des Reichstags zunahm — und zwar infolge der neuen *Bismarckschen* Innenpolitik seit 1878 —, ist der Kanzler immer kritischer gegen den Reichstag und sein demokratisches Wahlrecht geworden. Ursprünglich aber sah er im Reichstag ebenso ein Gegengewicht zu den einzelstaatlichen Regierungen wie im Bundesrat, der Vertretung dieser Regierungen, ein Gegengewicht zum Reichstag. Denn von den Erfahrungen des Frankfurter Bundestags her befürchtete er zunächst von den Mittelstaaten eine grund-

sätzliche Feindschaft gegen die preußische Hegemonie und die festere Reichseinheit, während das nationale Parlament als zuverlässiger Bundesgenosse der kleindeutschen Reichsgründung zu dienen versprach. Aber das änderte sich bald. Die diplomatische Kunst *Bismarcks* erreichte *wider* seine anfänglichen Erwartungen bei den mittelstaatlichen Regierungen ihr Ziel leichter als bei den Reichstagsparteien. Dort fügte man sich seiner Führung im Reich und begnügte sich damit, daß er dafür sorgfältig die innere Autonomie der Mittelstaaten achtete. Die erwünschte Fügsamkeit der Parteien dagegen stellte sich auf die Länge nicht ein. Mit den Konservativen und dem größeren Teil der Liberalen wurde er durch seine aus geschickter Taktik und rücksichtsloser Bekämpfung gemischte Politik fertig, aber nicht mit den Linksliberalen, dem Zentrum und der Sozialdemokratie. Ich kann das hier nur andeuten. Gerade das demokratische Reichswahlrecht stärkte, ganz anders als er es gehofft hatte, die Widerstandskraft der oppositionellen Parteien ungemein, während das undemokratische Dreiklassenwahlrecht zum preußischen Abgeordnetenhaus, das vor 1866 im Verfassungskonflikt eine so feste Oppositionsmehrheit ergeben hatte, nachher und (zwar seit 1879) eine für *Bismarck* recht günstige Parteienkonstellation lieferte, nämlich eine Schlüsselstellung der wiederum sehr starken preußisch-konservativen Partei, die beliebig mit dem Zentrum oder mit den Nationalliberalen die Mehrheit bilden konnte. Um so mehr hat *Bismarck* das Nebeneinander der beiden Parlamente in Berlin, des Reichstags und des preußischen Landtags mit ihrem so auffällig verschiedenen Wahlrecht, als weiteres Instrument seines innerpolitischen Balancesystems benutzt, trotz der vielen Unzuträglichkeiten, die sich aus diesem Nebeneinander ergaben. Immer blieb er den Parlamenten und den Parteien gegenüber der Diplomat, der sie gegeneinander auszuspielen suchte, also sozusagen als regierungsfremde Mächte behandelte; wie er ihnen niemals einen Anteil an der Regierung im Sinne des eigentlichen Parlamentarismus zugestand, so lag es andererseits außerhalb seines politischen Systems, sich eine feste Staatspartei nach der Art der autoritären Systeme des 20. Jahrhunderts zu schaffen — auch die Konservativen waren für ihn doch nicht eine solche Staatspartei, denn ihre besonders enge Verbindung mit dem ganzen Altpreußentum, mit dem Hof, dem Offizierkorps, dem Beamtentum, war mehr eine gesellschaftliche als eine eigentlich politische Funktion. Insofern ist die christlich-soziale Bewegung *Stoeckers*, die eine große konservative Volkspartei im Dienste der preußischen Monarchie und des *Bismarckschen* Reiches sein wollte, am Ende gescheitert an der Ablehnung durch *Bismarck*, dem nur an fügsamer Gefolgschaft lag.

Ein letzter Gesichtspunkt des inneren Gleichgewichtssystems der *Bismarckschen* Kanzlerdiktatur wäre schließlich noch, daß er sogar die preußische Krone in gewisser Hinsicht im Interesse der eigenen Machtstellung auszubalancieren suchte. So sehr er die monarchische Autorität gegen jeden Parlamentarismus verfocht, so war ihm doch das Parlament, falls es eine ihm ergebene Mehrheit hatte, auch eine wichtige Stütze gegen ein Widerstreben des Monarchen selbst oder mindestens gegen seine höfischen Feinde. Am deutlichsten ist dies Moment bei der Reichstagsauflösung von 1887, als es ihm gelang, durch das sog. Kartell noch einmal eine *bismarcktreue* Mehrheit der Konservativen und Nationalliberalen zu gewinnen und die Freisinnigen zu isolieren, die auf die nun doch ganz nahe bevorstehende Thronbesteigung des liberalen Kronprinzen

hofften. Allerdings hat dann um so mehr die schwere Niederlage des Kartells bei den nächsten Reichstagswahlen von 1890 die Machtstellung *Bismarcks* erschüttert und es dem jungen Kaiser *Wilhelm II.* auch von *dieser* Seite her ermöglicht, dem Reichsgründer einfach den Stuhl vor die Tür zu setzen.

Ich bin am Ende meiner Ausführungen. Wenn ich auch den Begriff „Kanzlerdiktatur“ gewiß nicht gerechtfertigt habe, so glaube ich doch einigermaßen klargemacht zu haben, daß *Bismarck* jedenfalls als staatsmännische Persönlichkeit eine höchst diktatorische Natur war, mit allen Zügen der Rücksichtslosigkeit, der Härte wie der Hinterlist, der Eifersucht und Rachsucht, sogar der bösen Kleinlichkeit.

Im übrigen hat es sich, wie ich hoffe, doch als berechtigt herausgestellt, diese sog. Kanzlerdiktatur *Bismarcks* als eine Größe eigener Art innerhalb der deutschen Verfassungsgeschichte zu behandeln, berechtigt mindestens der Zeitdauer nach: denn sie hat, von 1866/67 bis 1890, doppelt so lange bestanden wie die Weimarer Republik, wie das Dritte Reich, wie bis heute die Bonner Bundesrepublik.